

10 女川町介護保険サービスの質の向上の ための取り組み ～ 女川町第三者評価委員会 ～

1 なぜ介護保険に評価が必要か

市町村にとって住民の納めた税金は生活に必要なサービスを提
供するうえで不可欠な財源です。

会社組織にたとえると、行政（役所）は大きな企業であり住民はその活動
を維持するための財源を負担している株主であるわけですから、行政が株主
である住民に対してサービスの内容などを明らかにし、また評価してもらう
必要があるのですが、ほとんどの自治体はそれを怠ってきました。また、「国
づくり」という大きな目的の前には、市町村自らサービスを評価する必要が
なかったというのが本当のところでしょう。

しかしこれからは行政がなにをしているか、それが住民にどのように提供
され、どんな成果をあげているかを明らかにしていかなければなりません。

介護保険制度では「保険サービス」という特定の目的に対して住民が応分
の費用負担をしており、行政と住民がこれまでにない新しい関係を築いてい
くチャンスになっています。

介護保険の「評価」は、現在サービスを受けていない人でも、介護保険サ
ービスに対して自分のこととして関心を持ち、理解を深め、みんなで町をよ
りよくするための最良の方法とあってよいでしょう。

2 なぜ目的・目標から考えるのか

地図も磁石もない山歩きで道に迷ってしまい、どちらに行ったらよいか困って
しまった時にすることは、「高い所に移動してまわりや先の方を眺め、自分が
どこにいるのかを確認してからどちらに行くかを決める」ということです。

山登りにおけるこのような行為こそ「目的から考える」ということであり、

その目的を達成するためには、いつまでにどのコースを歩いていけばよいかを具体的に明確にする必要があります。つまり「目標を設定する」ということです。

これらを見殺しにして、「過去の経験どおりすれば大丈夫」とか、「何が何でもがんばればそのうちなんとかなる」というような「手段」を重視してすすむと、目的地にたどり着くのに時間がかかるばかりでなく、いつまでたっても到着できなかったり、さらには遭難や事故を引き起こしたりというとんでもない落とし穴に陥ることになってしまいます。

このことは山登りだけでなく、行政で行ういろいろな事業に当てはめても同じことがいえます。

今回のような国内で初めての試みをするとき、あるいは世の中の環境が急激に変化しているときなどには、最初に現在置かれている状況を的確に把握し、将来どのような状態を実現していくかを考えることが不可欠なのです。

(1) 「もっと良くする」ための改善、「改善」のための評価

女川町の介護保険第三者評価機関の立ち上げ検討は、行政・事業所・住民がパートナーとなり、共に女川の地域や社会をもっと良くしていこうというのが基本的なねらいです。

つまり「評価」は女川町民にとって介護保険サービスがより良く満足できるものであるために行なうものなのです。このようなねらいを具体的にした目的・目標を共有していかないと、パートナーシップの発揮を実現することは非常に困難になります。なぜならば、関係者で共有された方針というものを持たず自分たちそれぞれの立場でどのようにすすめていくかを追求していくと、互いの役割とか、どこを目指して進めていくかなどが曖昧となってしまい、地域全体のまとまりもとれず、評価してもそれが改善に活かされず成果が挙がらないで終わってしまう危険性が大きいからです。

(2) 目的・目標の効果

目的・目標の共有は自分たちと相手の役割認識という効果のほかに、やるべき手段が的確になること、やったことがうまくいったかどうか誰にでもわかる形で示され透明であることといった効果があります。つまり実際に役に立つ評価をするためには、目的や目標について時間をかけて考え、誰にでもわかるように表現することが大事なのです。しかもそれをサービスを受ける住民の立場で考えることが重要です。

(3) 介護保険評価における委員会の役割

「何をやるか」「何をやったか」ではなく「やった結果どうだったのか」を重視し、より良いサービスを作りあげていくためには、評価できるようなものさしを考えると、具体的な評価の仕組みを作ることが大事です。

この委員会ではそのために評価の大前提になる「町民の立場での目的」と「目的が達成できたかどうかをみるための指標」を作り、さらに「誰がどうやって評価するのが一番良いのか」を検討し、評価機関の役割と態勢の枠組みを作ります。

そのために目的や目標の認識を共通にしておく必要があります。

3 なぜ「第三者」でなければならないか

「第三者」とは、普通何かの出来事に対して利害関係のない当事者以外の人のことをさしますが、公共性の大きい出来事の場合は、これに加えて「公平さ」という意味をも併せ持ちます。

例えば、あるレストランで出される料理がおいしいかどうかを、レストランの主人やコックが評価しても、あまり意味がありません。お客の評価は大事ですが、好き嫌いやその時の状況に左右されて100人いれば100通りの答えがありなかなか結論が出ません。このようなことは行政の仕事でも同様で、誰に何をどのように提供するのが一番いいかということは、行政サービスを提供する役場、介護サービスを提供する事業者、サービスを受ける側の受給者から一步離れた視点で見ていく必要があるのです。

手前味噌にならず、自分勝手にならないために、評価は第三者である必要があります。そして、それが単なる傍観者の無責任な評価にならない・させないために、「評価機関の立ち上げ」（土台作り）を住民と行政が一体となって時間をかけて行う必要があります。

4 第三者評価の三つの立場

第三者評価は、保険者（町）・町民・事業者の三つの立場から考えてみるのが大事です。

(1) 保険者（町）

「自分に厳しい」保険者

第三者評価を実施することは町が保険者として、自ら評価のまな板に載るということです。

従って、町が保険者として客観的で公平、そして透明な評価に取り組むという意志をまず表明し、住民側の視点に立ったサービスを行っていく姿勢を明確にすることが大切です。

(2) 町民

自分の受けるサービスを評価できる町民

町民がサービスに無関心だったり、町だけに責任があると思っている限り、サービスは良くなりません。

町民が、受けたサービスの質が良かったかあるいは本当に必要なサービスを受けているかなどを自ら評価したり、どのような仕組みで評価されているのに関心を持ったり、そのことについて町と協力関係を築いていくことで、今の状態より良い方向に改善することができます。

「与えるサービス」から「町の財産」としてのサービスへ

サービスは今現在それを受けている人にだけ関係するものではありません。今、健康に恵まれている人が無関心であれば、将来自分自身や自分に関連する人がそれを必要としたとき認識不足から満足できるようなサービスがない、というようになる危険性があります。

(3) サービスは、町民全体の公共財産です。町民みんなではぐくみ、大事に使い、後世により良い形で残していかなければなりません。事業者「選ばれるサービス」として質の向上を図る。

介護保険による介護サービス提供の仕組みの変化の1つは、サービス提供が措置から契約に変わったことです。これは受給者にとってサービスは、与えられるものではなく、事業者と受給者の対等の関係の中でサービスを購入するという関係にあるということです。介護保険法の中では「被保険者の選択に基づくサービス提供」がうたわれており、これは、利用者に選ばれるサービスを提供することが求められているということでもあります。

女川町には選べる位のサービス事業者がたくさんいる訳ではありませんが、利用者した町民が「利用してよかった」と思えるサービスを提供するよう事業者自ら質の向上を図っていく必要があります。

行政・町民・事業者がお互いに対等な関係で議論しあい、女川町

のサービスをよりよいものにつくりあげていくことが、介護保険第

三者評価の大きな意義です。

5 評価基準を示す意義

(1) 保険者の責任が明らかにできる

保険者が評価基準を示すということは、サービスの質・量の標準化を図るということです。つまり保険者の責任で「何をして欲しいか」「何をして欲しくないか」を住民の立場で事業者に明確に示すということです。

町民にとってよりよい介護保険にするために保険者が積極的に、しかも責任を持って取り組む意志を具体的に示したものが、評価基準です。

(2) サービスをみんなで作りあげることができる

町民は誰でも最高のサービスを望んでいます。しかし現実に自分がサービスを受ける立場にならないとなかなかサービス自体に関心を持つことができません。これは、実際にサービスを受ける以外に具体的な議論の材料がないことに起因するものです。

評価基準を「目に見える」ものに作るということは、サービスを受けている人にも、受けていない人にも共通の議論の手がかりを作るということです。女川町民が満足できる介護保険サービスを作りあげていくためには、サービスに対する議論の高まりが必要です。評価基準はその議論のひとつの材料です。

(3) 女川町民により良いサービスを提供する事業者を増やす

評価基準は事業者に「何をして欲しいか」「何をして欲しくないか」を示すということですから、事業者はそれに沿って質的にも量的にも女川町民に標準的なサービスを提供することができることとなります。

しかし、それが最終ゴールではありません。もっと大切なことは、評価基準をもとに事業者が満足度の高いサービスを考えたり、内容を改善し高度化し、自らより良いサービスを生み出していけるようになることです。

女川町民を大切に扱ってくれる事業者を増やすことが大事です。

(4) 町民が「自己決定責任」を身につける

介護保険制度では、サービスを受けることは「権利」です。しかし、闇雲に権利だけを主張したり、その逆に自分のことを他人まかせにしたりせず、正しい「自己決定責任」行動がとれないと、女川町の介護保険制度は破綻し

てしまいます。

評価基準を住民に示すということは、将来的に自分たちが受けるサービスについて、客観的でかつ的確な視点で評価したり、サービスという公共財産に対して町民としてどのように対処していかなければならないかを考えるための指針です。

女川町の介護保険サービス評価の考え方は、上記のとおりです。

サービス評価は、介護保険サービス、役場の介護保険運営、住民の 3 者を対象としているものであり、事業者のサービスを一方的に評価するものではありません。目的は、介護サービスの水準が判断できる町民を育てることにあるのですから

女川町介護保険第三者評価委員会では、下記のような計画書を、町民委員、専門委員時間をかけてじっくり検討してきました。

これらの、戦略の実践、結果については本ホームページで報告していきます。

女川町介護保険サービスの評価基準および評価法
平成 13 年度介護保険サービス利用者調査結果報告書
第三者評価機関による介護保険サービス評価の手引き
女川町住民用介護保険サービス評価の手引き
ケアプラン自己作成推進計画書

お問合せ先：健康福祉課介護保険係 電話 0225-54-3131 内線 274

Fax 0225-53-5482

メール kaigo@town.onagawa.miyagi.jp